

Cirkulärnr: 1990:50
Diariernr: 1990:0712
Handläggare: Bengt Westman
Avdsek: KES Samhbygg
Datum: 1990-03-29
Mottagare: Kommunstyrelsen
Byggnadsnämnden
Miljö- och hälsoskydds-nämnden
Gatu- och trafiknämnden (motsv)
Fastighetsnämnden (motsv)
Boverket
Rubrik: Länsstyrelsen och den fysiska planeringen
Bilaga: Boverkets promemoria Länsstyrelsen och den fysiska planeringen

Länsstyrelsen och den fysiska planeringen

Boverket har utarbetat bifogade promemoria med syfte att lägga fast en policy för länsstyrelsernas agerande i planprocessen.

Den policy som redovisas i promemorian har vuxit fram genom diskussioner mellan boverket och länsstyrelserna, och är således en statlig policyförklaring.

Förbundskansliet anser att promemorians innehåll till den helt övervägande delen är mycket positivt sett ur kommunal synvinkel. Promemorian bör därför kunna bidra till goda samarbetsförhållanden mellan kommunerna och länsstyrelsen. Några uttalanden och formuleringar finns det dock anledning att ifrågasätta eller särskilt kommentera. Vi återkommer till dessa.

Det är viktigt att kommunerna sätter sig in i innehållet i promemorian och för upp angelägna frågor till diskussion med länsstyrelsen så att den föreslagna samarbetsordningen kan anpassas till de lokala förhållandena. Sådana diskussioner genomförs lämpligen av kommunen i samband med löpande samråd med länsstyrelsen. Som ett komplement till detta bedömer vi att det kan vara bra att kommunerna i länet gemensamt diskuterar promemorians innehåll med representanter för länsstyrelsen vid en särskild överläggning, t ex en plandag och byggdag som arrangeras av Kommunförbundet i respektive län (länsförbundet).

Inför sådana diskussioner anser Svenska Kommunförbundet att det är angeläget att lyfta fram följande frågor i promemorian som särskilt bör uppmärksammas av kommunerna.

Länsstyrelsens olika roller

I promemorian beskrivs länsstyrelsens olika roller i planprocessen; servicerollen, samordningsrollen och beslutsrollen (myndighetsrollen). Vi tror att det är viktigt att kommunen överväger länsstyrelsens olika roller och bl a för en diskussion med länsstyrelsen om hur rollerna förhåller sig till varandra. För kommunen är det självklart viktigt att ha klart för sig i vilken eller vilka roller länsstyrelsen uppträder i t ex ett plansamråd. Synpunkter på planers kvalitet kan lämnas antingen inom ramen för länsstyrelsens rådgivning ("servicerollen") eller som en förberedelse för en efterhandsprövning av planen ("myndighetsrollen").

Servicerollen

En av de viktigaste slutsatserna i promemorian är att länsstyrelsen ska förstärka sin rådgivande roll i tidiga skeden av planeringsprocessen. "Serviceuppgiften - att ge råd och aktivt bidra med underlag.... tillhör länsstyrelsens viktigaste arbetsuppgifter". "Länsstyrelsens uppgift att positivt samverka med kommunerna läggs uttryckligen fast i PBL" vilket bl a innebär att diskussionen i samband med plansamråden "inte får

koncentreras på ingripandegrunder". I stället ska "länsstyrelsens arbete inriktas mot övergripande frågor, arbetet ska ställas om från granskande och kontrollerande till konsultativt medverkan".

Förbundskansliet vill understryka det positiva i att servicerollen betonas i promemorian. Detta bör kommunerna ta fasta på så att länsstyrelsens kompetens kommer till största möjliga nytta för varje kommun i länet utifrån kommunens egna förutsättningar och behov av stöd från länsstyrelsen.

Kommunen kan stödja länsstyrelsen att leva upp till servicerollen genom att efterfråga länsstyrelsens rådgivning inom områden där kommunen själv har bristande kunskaper eller där regionala överblickar erfordras. Ett konsultativt arbetssätt gentemot kommunerna måste innebära att länsstyrelsen är lyhörd för att det finns skilda behov av rådgivning i olika kommuner.

För kommunerna är det också av stor vikt att länsstyrelsen internt inom sin egen organisation och gentemot andra statliga myndigheter klargör att den har olika roller i kontakterna med kommunen, så att inte några missförstånd uppstår om t ex länsstyrelsens uppgift att presentera planeringsunderlag för kommunerna.

Promemorians formuleringar om länsstyrelsens rådgivning i frågor om plansystemet kan ge intryck av att länsstyrelsen är med och avgör när olika planinstitut ska användas. Vi vill poängtera att det är kommunen som har det fulla ansvaret för tillämpningen av PBL:s plansystem. Det är kommunen som ansvarar för att lagstiftningens grundläggande syften om decentralisering, ökat medborgarinflytande och förenklad ärendehantering vinner tillämpning. Hur de olika planinstituten ska utformas och användas inom de ramar som lagen ger är således kommunens ansvar. Även de slutliga sammanvägningarna av olika underlag för planeringen ska göras av kommunen, oberoende av den rådgivning som länsstyrelsen har bidragit med.

Uttolkningen av riksintressen ska enligt PBL-systemet ske i samverkan mellan stat och kommun och få sitt slutliga uttryck i kommunens planer. I denna del kan promemorian uppfattas som att länsstyrelsen ensam svarar för uttolkning och avgränsning av riksintressen. Den närmare avgränsningen ska dock ske i samråd mellan länsstyrelsen och kommunen. Kommunen redovisar sedan sin tolkning av riksintressena i översiktsplanen. Det bör självklart vara en strävan att nå en samsyn. Där så icke kan ske finns en möjlighet för länsstyrelsen att i sitt granskningsyttrande ange avvikande mening om tolkningen av riksintresset.

Samordningsrollen

Samordningsrollen innebär att länsstyrelsen ska företräda statens samlade intressen i den kommunala planeringen. Bland annat ska "myndigheter som har synpunkter på planförslag framföra dessa till länsstyrelsen". För kommunen bör detta innebära klarare planeringsförutsättningar och en rationalisering av planprocessen. Kommunen bör själv följa upp att denna förenkling kommer till stånd.

Kommunen bör också kunna ställa krav på att länsstyrelsen lever upp till kraven att göra en verklig sammanvägning av de statliga intressena och agerar snabbt och självständigt när avvägningsfrågor ska avgöras. Av största vikt är naturligtvis att länsstyrelsen är beredd att stå för och försvara sina ställningstaganden gentemot sektorsmyndigheter.

I fråga om underlaget för länsstyrelsens ställningstagande uttrycker sig promemorian lite dunkelt. Det sägs att "myndigheter ska kunna räkna med att deras synpunkter i sin helhet vidareförmedlas till kommunen". Detta bör i så fall göras som en ren information till kommunen och kan inte ta ifrån länsstyrelsen ansvaret för att väga samman de olika synpunkterna. Kommunen skall alltså behöva beakta endast länsstyrelsens sammanvägda yttrande i den fortsatta planeringen.

Myndighetsrollen

I denna roll åligger det länsstyrelsen att självständigt, på de i PBL angivna grunderna eller till följd av ett överklagande, pröva kommunens beslut. "Bestämmelserna om statlig kontroll via länsstyrelsen ska främst tillgodose övergripande statliga intressen" (vår understrykning). Detta innebär att prövningen syftar till att undvika statliga ingripanden i efterhand (också enligt annan lagstiftning).

För att detta synsätt ska vinna tillämpning, är det angeläget att kommunen tar upp en diskussion om principer för länsstyrelsens ingripandegrunder och gränserna för dessa. Detta bör enligt vår mening ske i en diskussion mellan länsstyrelsen och länets kommuner bl a för att få fram principer som är begripliga och kan accepteras av kommunerna. Det är också viktigt att se över principerna i takt med utvecklingen.

Det framhålls i promemorian att länsstyrelsen genom konstruktiva och aktiva insatser i översiktsplanarbetet, och genom att tidigt uppmärksamma kommunen på problem och föreslå lösningar i samband med detaljplanarbetet, kan förebygga behovet av efterhandsprövning. Det är alltså viktigt att länsstyrelsen inte koncentrerar diskussionen på ingripandegrunder. Ett sådant förhållningssätt kan medföra onödiga psykologiska låsningar.

I avsnittet om länsstyrelsens förebyggande arbete i samband med kommunens översiktsplanering finns formuleringar som kan ge en felaktig bild av ansvarsförhållandena. Även om riksintressen ska behandlas är översiktsplanen i första hand kommunens plan för behandling av viktiga frågor kring den framtida utvecklingen, och bör inte uppfattas som statens och kommunens gemensamma dokument, där enbart de frågor som innebär ett delat ansvar behandlas. Som redan tidigare framhållits är det kommunen som har ansvaret för den lokala miljön, den lokala utvecklingen, skyddet av naturresurser och avvägning mellan olika intressen.

I avsnittet om överklaganden framhålls länsstyrelsens möjlighet att verka förebyggande. Även här finns det anledning att betona att det i första hand är kommunens ansvar att utveckla de arbetsmetoder och metoder för samråd som passar de egna förhållandena. Om länsstyrelsen tillämpar ett konsultativt arbetssätt gentemot kommunen och lämnar goda råd, är det självklart att dessa kommer att beaktas av kommunerna.

Omställningsprocess för länsstyrelsen

Redan i inledningen av cirkuläret uppmärksammade vi kommunen på möjligheterna att genom efterfrågan av länsstyrelsens råd och service aktivt stödja länsstyrelsen i den omställningsprocess som arbetet inom den nya lagstiftningen innebär.

Vi vill i detta sammanhang också understryka de möjligheter till framtida rationaliseringar och förenklingar som ryms i PBL:s plansystem. I stor utsträckning utgår dessa möjligheter från en väl genomarbetad översiktsplan. I promemorian påpekas också att länsstyrelsen med utgångspunkt i en översiktsplan har möjlighet att undvika att lägga ner arbete på enkla ärenden som ur statens synpunkt är okomplicerade, och istället koncentrera sitt arbete på övergripande, och principiellt viktiga frågor, alltså sådana frågor som normalt behandlas i översiktsplaneringen.

Målet är alltså att länsstyrelsen ska vara en aktiv part vad gäller underlagsmaterial m m och i samrådet kring översiktsplanen, men inte behöva lägga ner någon större energi på kommunernas efterföljande arbete med detaljplaner och områdesbestämmelser.

Frågor som gäller detta cirkulär kan ställas till Bengt Westman (tfn 08 - 772 43 76), Lars Fladvad (tfn 08 - 772 41 63) eller Rolf A Karlson (tfn 08 - 772 43 68).

SVENSKA KOMMUNFÖRBUNDET
Kommunalekonomi och samhällsplanering

Karl Knutsson

Rolf A Karlson